



# 监察权的逻辑认知与功能拓展： 以国家治理现代化为视阈

张震 黄鑫

**摘要：**对监察权属性的定位与发展规律的提炼是推动国家监察体制改革持续深化的基础。国家监察体制改革以来，监察权监督的基本属性和职权的显性特质渐进突显，积极回应时代变迁和国家治理现代化的新要求，构建中国特色国家监督体系，应坚持党领导监察权这一根本政治宗旨，同时坚持监察权是宪法制度安排下的法定职权，遵循监察权发展中对“人”监督为主、对“事”监督为辅的发展逻辑，通过纪检监察合署办公下“先行先试”监察法治实践逐步拓展监察权的外延，创新监察权的运行体制机制，实现监察权行权方式法治化、规范化，并在契合国家治理现代化变革中作出适时动态调整。

**关键词：**监察权；监察法；国家治理现代化；监察体制改革；党和国家监督体系

**DOI：**10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.05.016

**收稿日期：**2021-04-23

**基金项目：**本文系司法部国家法治与法学理论研究重点课题“国家监察体制改革的法律问题研究”(17SFB1002)、西南政法大学行政法学院十九届四中全会专项课题“坚持和完善监察权规范阐释研究”(XZZX-2019149)的研究成果。

**作者简介：**张震，男，河南南阳人，法学博士，西南政法大学学术委员会委员，行政法学院教授、博士生导师，研究方向为宪法学与行政法学，E-mail: cqzhangzhen@126.com；

黄鑫，男，四川资阳人，西南政法大学行政法学院助理研究员，宪法学与行政法学专业博士研究生，研究方向为宪法学与行政法学。

## 一 国家治理现代化视阈下监察权的再认知

从 2016 年开启局部试点到 2018 年全面推开，国家监察体制的改革以及《监察法》的颁布，开启了在国家治理现代化视阈下依法全面反腐的重大体制机制改革和创新，建立起了集中统一、权威高效的国家监察制度。如有学者所言，国家监察体制改革是我国国家机关改革的重要组成部分，监察委员会是反腐败的专门机关，其地位与一府两院平行<sup>①</sup>。国家监察体制改革是中华人民共和国成立 70 年以来的一项“事关全局，影响深远”的重大政治体制改革，解决了反腐败力量分散的不足，重塑了国家权力组织形态，实现了反腐力量、资源的有机整合和效能发挥，形成了权力监督制约的新格局<sup>②</sup>。这一重大变革推动着监察制度的深刻变迁与国家权力架构的深度调整。在此共识下，监察权在国家体制中究竟承载了何种使命以及担当何种角色，成为社会各界关注的焦点话题和学术界研究的热点课题。习近平明确指出：“深化国家监察体制改革是贯彻党的十九大精神、健全党和国家监督体系的重要部署，是推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要改

① 秦前红《监察体制改革的逻辑与方法》，《环球法律评论》2017 年第 2 期，第 21 页。

② 马怀德《再论国家监察立法的主要问题》，《行政法学研究》2018 年第 1 期，第 3 页。

革。”<sup>①</sup>这一表述自然引发了这样的思考:监察权作为新时代构建中国特色监察制度的元命题在国家治理现代化中应当如何展现?笔者认为,有必要通过立足于监察体制改革后的具体实践,提炼出我国监察制度发展的基本逻辑和一般规律,进一步将国家监察中“集中统一,权威高效”的制度优势转化为治理效能,回应国家监察体制深化进程中的新挑战、新关切,进而在新的历史起点完善中国特色社会主义国家监督制度和法律制度,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供更广阔的思路。

事实上,对监察权基础理论的学理探讨并未达成共识。尤其是受到《刑事诉讼法》中“侦查”概念的长期影响,对整合后监察权的理解呈现出不同的观点,如准司法权力说<sup>②</sup>、整合权力说<sup>③</sup>、复合权力说<sup>④</sup>、反腐败特别权力说<sup>⑤</sup>、道德权力说<sup>⑥</sup>,等等。上述几类主要学术观点都基于不同的视阈,合理地揭示出了监察权的基本属性及其模式的某一方面特质,却在脱离应有的监察法学学科范式中缺乏系统的学理思考。在监察法基础理论未充分释放前提下,监察权基本属性的应然定位与实际运行之间的关系被多元化理论所遮蔽,导致对监察权基本属性、监察权运行体制机制研究的阻碍。此外,《监察法》作为国家监察领域的基本法,其法条语义上的概括性、抽象性、模糊性与监察法治实践之间存在一定的张力,不能恰当地提供翔实的制度规范。有学者认为,应以法学学科背景下合法性原则、民主正当性原则、功能优化原则和人权保障原则融入监察法治基本原理之中,构建以监察权为轴心的基础理论、法律制度、实践应用体系<sup>⑦</sup>。另外有学者认为,以我国本土资源为基础将监察权定位为反腐败权力,围绕反腐败权力系统配置各类立法要素,以立法为起点,围绕职权、法理构建基础理论,并与法律制度、监察实践形成符合监察规律的开放、融贯、发展的监察法体系<sup>⑧</sup>。诚然,监察法理论发展滞后于监察法治实践是客观存在的时代课题。监察法理论与实践之间存在眺望法治远景的“鸿沟”<sup>⑨</sup>。监察法基础理论发展的滞后性,不能及时地对立法及适用进行有效指导,直接影响监察权运行的效能。第十三届全国人民代表大会常务委员第十四次会议审议通过的《关于国家监察委员会制定监察法规的决定》明确了“国家监察委员会根据宪法和法律,制定监察法规”。然而,我国监察法律制度属于一种崭新的法律规范,还不具有像行政法律规范、民事法律规范那样成熟、完备的法律规范体系。因此,从监察法律、法规的制定到监察法律规范体系的形成与完备需要实践不断“试错”和理论提炼。

综上可知,学术界、实务界已从对监察权基础理论的“零星”研究转向关注系统性、应然性研究,以期建构监察法学的理论体系和实施体系。习近平总书记在党的十九届中央委员会第四次全体会议上强调:“党和国家监督体系是党在长期执政条件下实现自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的重要制度保障。”<sup>⑩</sup>监察权作为党和国家监督体系中的基础命题,既要关照改革前后的理论和实践经验,更要从国家治理现代化的大背景下将其纳入体系化、法治化的广阔视野中加以考察。

## 二 监察权认知的理论逻辑

国家监督制度是中国特色社会主义政治体制的重要组成部分,监察权是国家监督制度中的核心权力单元。随着国家监察体制改革的不断深化,“完善党和国家监督体系,涉及各级各类监督主体、监督制度,是一

①《持续深化国家监察体制改革 推进反腐败工作法治化规范化——习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调》,《人民日报》2018年12月15日,第1版。

②朱福惠《国家监察体制之宪法史观察——兼论监察委员会制度的时代特征》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期,第25页。

③吴建雄《国家监察体制改革的前瞻性思考》,《中国社会科学报》2017年2月15日,第5版。

④徐汉明《国家监察权的属性探究》,《法学评论》2018年第1期,第10页。

⑤魏昌东《国家监察委员会改革方案之辨正:属性、职能与职责定位》,《法学》2017年第3期,第3页。

⑥黄美玲《监察模式及其权力本质的历史解释》,《中外法学》2019年第4期,第984页。

⑦秦前红、石泽华《新时代监察法学理论体系的科学建构》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2019年第5期,第35—37页。

⑧李晓明、芮国强主编《国家监察学原理》,法律出版社2019年版,第3—4页。

⑨金承光《〈监察法〉施行后的理论、实务与人才培养探索——“2019年监察法理论与实践暨监察人才培养”学术研讨会综述》,《西南政法大学学报》2019年第3期,第122—129页。

⑩《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》第十四部分“坚持和完善党和国家监督体系,强化对权力运行的制约和监督”,中华人民共和国中央人民政府网站,2019年11月5日发布,2021年2月7日访问,http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content\_5449023.htm。

项艰巨复杂的系统工程”<sup>①</sup>。监察权作为“治官之权”和“治权之权”，在国家监督制度中发挥着重要的功能。从监督权的发生学原理来讲，它是马克思主义经典作家国家权力监督观为基础，按照决策权、执行权、监督权分工合作而形成的中国特色权力制约监督体系。

### （一）中国特色的权力监督与制约体系构成监察权的理论根基

我国国家政治体制是以马克思主义经典作家“人民主权”观为理论基础，以人民代表大会制度为制度基础的“授权与监督”的政治体制。在人民代表大会制度下，国家的一切权力属于人民，人民代表大会代表人民统一行使国家权力，并集中反映人民的意志，进而作出立法、重大事项决定等决策。同时，人大又监督其所作出的决策，保证其得到贯彻实施，国家的行政权、监察权、审判权、检察权由人大产生，并通过人大监督权对其产生的具体国家权力进行纵向监督。因此，我国国家权力监督制衡的结构在于“分”，制衡功能发挥在于“合”，强调各项权力之间行使的衔接协调。马克思主义经典作家认为，监督应当是国家主权者或者执政党所要履行的基本职能，其首要的作用是防止公权力的异化，其次是维护政治、经济、社会等诸多秩序的重要方式，监督制度在政治体制和国家现代化治理中是平衡国家各项权力及巩固政权的重要“工具”<sup>②</sup>。率先进行监察制度研究的老一辈学者王连昌很早就洞察到，“在社会主义国家里，监察权则是巩固和加强无产阶级专政事业不可缺少的武器”<sup>③</sup>，并提议重建国家监察机关。在新时代，最高国家权力机关顺应时代变迁需要创设了国家监察权，并根据分工负责、功能适当等原则将该权力重组并配置给了新设立的监察委员会<sup>④</sup>。作为国家权力谱系中的新型国家监督权力，监察权运行以监察机构为载体，在监察机构的设置与监察权的运行中引入党政体制，以执政党的绝对领导为监察权行权的出发点，以纪检监察机关合署办公为监察权运行的基本保障<sup>⑤</sup>。

### （二）新时代监察权与党的纪律检查权相融合实现监察权的功能再造

在我国政治实践中，“基于我国的政治传统及执政党在国家政治生活中的重要影响，执政党权力是国家权力制约体系中最为重要且不可被取代的力量”<sup>⑥</sup>。权力监督模式是在人民代表大会制度下形成行政权、司法权的分工、配合与监督。同时，基于党的领导权、立法权、行政权、检察权各自派生出纪检监督权、人大监督权、行政监察权、法律监督权这四项监督权力，采取分置设立。在实际运行中存在以下弊端。首先，各项监督权的独立性难以有效保障，常陷入同体性、低效性监督之中<sup>⑦</sup>。其次，各项监督力量分散，监督主体多元化，没有一个可以统合各项监督力量的行权主体<sup>⑧</sup>，不可避免地形成权力监督“真空”<sup>⑨</sup>。例如，改革之前，检察机关有法定的公诉权、监督权、自侦权，在职务犯罪案件中，检察机关既自行侦查案件，又自行对该案件审查起诉，与“侦查一起诉一审判”各司其职、相互制约的刑事程序构造相冲突，理论上饱受既当“运动员”又当“裁判员”的诟病，反腐败实效并不明显且有滑向法治背面的风险，一定程度上减损了司法公信力<sup>⑩</sup>。改革后，监察权与党的纪律检查权相融合，共同构成以反腐败实效为导向的党和国家监督体系中的重要部分。于逻辑上而言，监察体制改革的必要性是原国家监督体制自身存在的结构性症结，必须通过对原监督体制进行再造重构，方能实现其预期功效<sup>⑪</sup>。而此次改革的一个重要特点则是实现了对不同监督部门中监督职权的整合<sup>⑫</sup>，通过重新将各项剥离的监督权进行“回炉”重新融合，实现新监察权的整体性、系统性功能。此外，监察权最

① 杨晓渡《坚持和完善党和国家监督体系》，《人民日报》2019年11月29日，第6版。

② 陶百川《比较监察制度》，三民书局1978年版，第1页。

③ 王连昌《建议重建国家监察机关》，《现代法学》1981年第3期，第22页。

④ 秦前红《我国监察机关的宪法定位以国家机关相互间的关系为中心》，《中外法学》2018年第3期，第555页。

⑤ 吴建雄、李春阳《健全国家监察组织架构研究》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2017年第1期，第37页。

⑥ 刘素梅《国家监察权的监督制约体制研究》，《学术界》2019年第1期，第114页。

⑦ 刘艳红、夏伟《法治反腐视域下国家监察体制改革的新路径》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2018年第1期，第91页。

⑧ 秦前红《监察体制改革的逻辑与方法》，《环球法律评论》2017年第2期，第19页。

⑨ 陈光中、邵俊《我国监察体制改革若干问题思考》，《中国法学》2017年第4期，第23—36页。

⑩ 吴建雄、李春阳《健全国家监察组织架构研究》，《湘潭大学学报（哲学社会科学版）》2017年第1期，第38页。

⑪ 秦前红《监察体制改革的逻辑与方法》，《环球法律评论》2017年第2期，第18页。

⑫ 张春玲《监察权的宪法性质、职权配置与实践展开》，《学习月刊》2018年第8期，第50页。

终来源于人民的赋权,同时又要坚持党的统一领导这一根本政治宗旨。监察权基于“社会关系双方主体的调整,既制约他人也制约自身”<sup>①</sup>,纪检监察机关合署办公模式使得监察机关同时具有政治与法律双重属性,既体现党领导下的党的监督,又体现人大监督(即对全国人民代表大会负责并报告工作)下的国家监察,两者衔接协调,实现监督全覆盖。

### 三 新时代监察权变革中的实践逻辑

推进国家监察体制改革的完善和深化,需要透过监察权发展、变革中的实践逻辑精细化提炼,探寻其发展、变革中的基本逻辑与一般规律,从而通过监察法治实践反向推动监察法基础理论的完善。

#### (一)发挥统一、独立的监察权全覆盖的能效优势

国家有意识地将监督体系进行重塑、改组,重造权力结构。需要注意的是,权力架构的调整,并不会在实质上影响国家权力架构中各权力单元的地位。尽管改革引发了监察机关职务犯罪侦查权的调整,但这并未改变检察机关法律监督的基本属性,相反检察机关法律监督属性的宪法定位更加精准和彰显<sup>②</sup>。同时,监察权的实践外延及独立行权方式的变革增强了监察机关宪法定位与监督权法定化。改革以后,党领导下的权力监督形态呈现出两条线索:一是党领导下的党内监督;二是党领导下的以人民主权理论为基础,人大监督、监察监督、法律监督三者制度的能效合一。两个线索合力共同建构党领导下的二元权力监督体系。

所谓党的监督<sup>③</sup>本质上是政治监督,包括党内活动监督(党组织与党员)与广泛的党外活动监督(国家机关、社会组织及个人);所谓人大监督则是在人民代表大会制度“议行合一”制度下对其产生的权力实施的保障性监督权<sup>④</sup>,又称作“监督权的监督”<sup>⑤</sup>,属于事后监督、间接性监督,以提出问题、建议为主<sup>⑥</sup>,主要包括听取和审议工作报告、审查和批准预算、检查法律法规的执行情况、规范性文件的备案审查、提出询问和质询、审议和决定罢免或撤职案、组织特定问题调查委员会等七项监督职能<sup>⑦</sup>;所谓监察监督是监察机关依法对所有行使公权力的公职人员从违纪到违法犯罪的全面监督,属于对“人”的监督;所谓法律监督则是对司法机关和执法机关在诉讼和相关执法过程中的违法行为进行的监督和纠正,法律监督的方式和手段通常与司法案件的办理密切相关,主要是监督相应国家机关行权依据的合法性、合理性,属于对“事项”监督范畴。

因应国家权力架构的深度调整,监察权的创制拓宽了监督权力的空间,基于监督的外部性和独立性,监察权运行中实际效能前所未有地突显,弥补了人大监督范围抽象、模式单一等问题,将纸面上抽象化、分散化的监督权加以整合,并转化为具象化可操作的监督效能。同时,通过法定方式固定了监察权的基本职责。其一,纪检监察一体化机制提升了权力监督的全面性。纪检监察机关合署办公,形成了纪检监察与国家监察的有效衔接,实现了党和国家监督的全覆盖、全流程辐射所有行使公权力的公职人员。一方面,将监察制度中的“集中统一,权威高效”的优势转化为反腐败治理效能,实现了党统一领导下党内监督与国家监督的融合贯通<sup>⑧</sup>;另一方面,纪检监察一体化机制借鉴侦查一体化机制,在案件管辖、干部管理权限、调查措施及调查力量与资源配置等方面全面升级。其二,原则与例外、一般与特殊兼具。外部监督为原则一般,同体监督为例外特殊,破除同体监督模式的固有难题。在2018年新修订的《刑事诉讼法》和《人民检察院组织法》中重新规定了职权中根据《刑法》相关法律,检察机关具有对14个管辖罪名的自侦权。立法者审慎考虑后作出如此规

① 罗豪才《为了权利与权力的平衡:法治中国建设与软法之治》,五洲传播出版社2016年版,第184页。

② 苗生明《新时代检察权的定位、特征与发展趋向》,《中国法学》2019年第6期,第224页。

③ 按照马克思主义经典作家设定的党的监督理论,党的监督分为党内监督和党外监督。党内监督是指各级党组织和广大党员依据党章、党规党纪和国家法律法规,对党员干部进行的监督,主要包括党组织的监督和党员相互间的监督。党外监督是相对党内监督而言,按其地位作用可分为两大类:一是国家机关的监督,属于权力监督,即拥有国家法定监督权力部门的监督,包括国家权力机关监督、监察监督、司法监督、行政监督等;二是社会的监督,属于权利监督,是指来自人民群众个人或群众团体、社会组织、新闻媒体等非国家性专设的监督机构的监督,包括民主党派监督、群众团体监督、群众监督和舆论监督等。参见:李毅弘、张苏《列宁党内监督思想及启示》,《理论探讨》2011年第3期,第143—145页;王进芬《列宁加强党内监督的理论逻辑、现实考量和制度设计》,《南京师大学报(社会科学版)》2019年第3期,第80—86页。

④ 蔡定剑《中国人民代表大会制度》,法律出版社1998年版,第373页。

⑤ 陈国权、毛益民等《权力法治与廉政治理》,中国社会科学出版社2018年版,第337页。

⑥ 谭宗泽、张震、褚宸舸主编《监察法学》,高等教育出版社2020年版,第61页。

⑦ 《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第二章至第八章。

⑧ 龚举文《纪检监察体制改革下的纪法贯通、法法衔接》,《党内法规理论研究》2020年第1期,第1—21页。

定,乃是基于检察机关为法律监督职能的目标定位,以实现维护司法公正和保障诉讼有序进行<sup>①</sup>。修订后的《刑事诉讼法》第十九条第二款规定为:“人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪,可以由人民检察院立案侦查。”该法条意指,监察机关对司法人员的职务犯罪也可进行立案调查。可以看出,立法者作出这样的安排,目的是划定监察权运作中的职能界限,通过“国家监察+检察机关保留14项侦查权”模式可以发挥两者优势,规避监察权运行绝对化处置对不同领域带来的冲击,降低监察权监督实效的问题。

## (二)拓展监察权在监督体系中的一体化监督职能

### 1.注重监察权在行使中与其他国家权力职能之间的动态平衡

监察权伴随着国家治理任务的调整和宪法法律对监察机关职责的进一步明确,在监察法治规范和监察实务双向走向成熟的过程中,明确了机关职能和权力边界,逐渐呈现出与其他权力之间动态平衡的关系。这一定位与顶层设计中的重大政治体制改革“宏观监督+微观监督”并举的目标还存在一定差距,需要监察实践不断探索。一是在微观监督上,按照中央部署及未来监察体制改革深化的方向,要实现“纪律监督、国家监察、派驻监督、巡视监督”协调衔接,构建对以“人”为中心的全覆盖监督体系。在具体的制度设计中就包括纪检权与监察权的复合性与一体化构造以及与其他监督方式的融合,实现对“人”监督的全覆盖。二是在宏观监督上,表现为监察权对国家机关行权合法性的监督。在我国,人大监督主要依靠人大及其常委会来实现,其理论支撑在于人民代表大会是权力机关,代表人民行使国家权力,也代表人民监督国家权力。但实践中,各级人大及其常委会的监督职能处于空置状态,监督、制约权力实效相对较差<sup>②</sup>。《监察法》第十一条规定了监察机关的处置职责中还包括“向监察对象所在单位提出监察建议”。监察建议是监察机关运用监察权开展宏观监督的突破口,在恪守监察权对“人”监察的前提下,通过制度化、规范化的方式将对“人”监察延伸至一定程度的对“事”监督<sup>③</sup>是未来监察权职能拓展的方向。

值得注意的是,监察权宏观监督职能的拓展仍须以间接监督的方式表现,同时须统摄在人民监督的制度安排之下,避免在人大制度下行政权、司法权、监察权间的失衡,导致各项权力间陷入不同的位阶,产生压倒性“超级”机构及强势权力。因此,要明确两步式程序:第一,监察机关就所涉监督事项需向其所在单位提出监察建议的,监察建议不应以直接强制为约束条件,但须要求相关单位对监察建议所涉事项应当作出必要性回复;第二,若相关单位对监察机关监察建议所涉事项拒绝回复或者消极处理时,监察机关可提请同级人大及其常委会作出处置。

### 2.强化监察权运行职权一体化配置

《监察法》中关于监察机关调查活动的规定体现为“监察调查中的一体化思维”<sup>④</sup>,监察调查一体化思维是查办职务违法犯罪案件的特殊性所决定的,监察调查一体化机制有利于推进“集中统一,权威高效”的反腐败治理实效。笔者认为,监察调查是监察权运行的重要手段,监察调查及办案一体化是开展监察工作,形成合力机制的基本定理和规律,可以通过立法在程序上探索不同阶段的集分关系,将不同阶段中的法定职权、正当程序及处置方式法定化。另外,党和国家监督制度是自上而下的纵向监督,属于刚性的制度监督。而广义上的政协监督、群众监督、舆论监督等则是自下而上的反向监督,属于柔性的社会监督。监察权一体化的监督职能需要把“柔性监督”与“刚性监督”进行有机结合。例如,各地开始探索建立“人民政协+纪委监委”定期会商机制、调研合作机制、线索移送机制;“互联网+监督”等融合机制,是增强监察权一体化运行中的有益探索,也体现监察体制改革的“实践总是地方性的”<sup>⑤</sup>改革路径和改革方法。

## (三)提升监察权在国家治理中的定位与效能

### 1.强化监察权在监察治理现代化中的监督职能

①李寿伟主编《中华人民共和国刑事诉讼法解读》,中国法制出版社2018年版,第269页。

②李红勃《迈向监察委员会:权力监督中国模式的法治化转型》,《法学评论》2017年第3期,第150页。

③谭家超《〈监察法〉实施过程中监察建议的制度建构》,《法学》2019年第7期,第123页。

④李学军、刘静《监察调查中的一体化研究》,《法律适用》2019年第5期,第44页。

⑤王建学《监察机关立法权纵向配置研究——基于地方试点的视角》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2020年第5期,第33页。

为了实现国家治理腐败能力现代化,在监察机关监督、调查、处置三大职责中,监督职责处于优位。2020年《中国共产党第十九届中央纪律检查委员会第四次全体会议公报》中明确指出监督乃是纪检监察的基本职责、第一职责,深化纪检监察体制机制改革创新,以高质量党内监督、国家监察促进国家制度和治理体系提质增效,是监察机关聚焦主责主业全新的视角和方向。首先,监督优先原则要求监督“挺在前面”。监督“挺在前面”避免监督的弱化和虚化。在《监察法》第十一条中明确规定了监察机关对公职人员的日常监督职责,这与执纪监督中“四种形态”中的第一种形态形成衔接,体现对权力运行的事前、事中监督,防止“小毛病”向“大问题”转变。其次,监督优先原则要求监督过程全面覆盖。监督全面覆盖并非狭义上的办案抑或惩治的全面覆盖,而是对所有行使公权力的公职人员行权全过程的覆盖,即为从权力获得到行使权力全过程的覆盖。最后,监督优先原则要求实现“靶向”监督。突出监督的重点范围、环节和关键领域,突出“关键少数”的监督与源头监督,有针对性地引导政治生态的持续全面向好。

## 2.通过对其他国家权力监察的全覆盖实现国家权力结构现代化的深度调整

监察权的设置是基于国家权力结构的深度调整,首先针对的是公权力和公职人员,再逐层将其权力的正面影响映射到普通公民、市民社会和主权国家,实现监察权力与其他权力的协调发展<sup>①</sup>。马克思主义经典作家通过“国家与社会”、“国家与法律”两个维度对权力监督作出深刻的阐释。国家权力是一种组织社会秩序、控制社会和支配社会财富的力量,国家权力的存在乃是为了调和社会秩序,现代国家权力来自人民,人民授权国家机关作为组织社会秩序、控制社会和支配社会财富的力量,调和社会秩序,在此维度体现人民意志、公共意志。监察机构和监察权的产生正是为了控制公权力从“社会公仆”到“社会主宰”的异化。对公权力进行监督的实质就是避免因权力过分集中而异化。通过国家创设法律形式实现公权力始终代表公共利益。通过修订宪法法律创设监察权,以法律的形式固定监察权调控功能,形成人大制度下各项权力运行的调控和平衡。

## 四 深化监察体制改革中监察权功能的拓展与创新

### (一)坚持监察权是国家监督权力的本质属性

纵观我国监察制度的变迁,2018年国家监察体制改革首次将监察权置于国家权力结构中并定性为独立的外部监督权,这是发展我国监督体系的根本属性。尤其是在监察体制改革不断深化的进程中,党和国家监督体系的完善需要以监察权作为我国“议行合一”制度下重要的监督支点。监察权在国家权力架构中的重要性决定了其权力监督本质不能发生位移。在具体的运行过程中,要将监督、调查、处置三大职责有机统一起来,避免同一事实分别开展调查导致大量重复劳动<sup>②</sup>。既要通过强化对监察权的日常监督属性,又要强化监察权办案过程的监督属性,突出“双重把关者”的角色,强化对监察权作为监督权这一根本定性的认识。

就监察机关而言,要坚持监察机关的正向定位,将监察权是监督权作为监察工作的基本理念,并不断完善相应的监督体系。监察权监督属性的立法发展有利于确保监察机关把权力监督作为理念引导和工作宗旨,充分释放监察权能,实现其在国家治理和权利保障上的重要作用。在确立监察权独立行使这一基本理念上,通过创新监察权实践机制,精准处理好监察权与立法权、检察权、审判权、行政权等之间的关系,形成多环节和层次的内部制约机制和以人民检察院与人民法院对监察机关调查权制约的主要外部机制<sup>③</sup>,其目的是适应国家和社会的进步发展,更好地维护人民主权下国家权力集中高效、各项权力的有序运行的价值追求。

就监察权之监督而言,如何实现对监督者的监督,保证监察权在规范、高效的法治轨道上运行,亦是监察权监督性质发挥的反向定位,可分为内部监督和外部监督两个方向进行构建。一是构建内部监督机制。对内监督的制度构建需要充分考虑监察机关作为监督主体的独立定位。《监察法》规定了内部办案过程中案件管理部门、审查调查部门及案件审理部门的职能分离,相互之间形成监督格局。有学者作出统计,从获取线索到立案,监察机关负责人需要经过7次审批程序<sup>④</sup>。目前在监察机关内部监督制度中仅限于部门之间,对于监察权运行的上层主体的监督制约还是不够。二是构建外部监督机制。监察机关外部监督机关主要包括

① 谭启超《国家监察权设置的功能》,《河南社会科学》2017年第6期,第16页。

② 封利强《检察机关提前介入监察调查之检讨——兼论完善监检衔接机制的另一种思路》,《浙江社会科学》2020年第9期,第39页。

③ 李小勇《监察机关调查权内外制约机制研究》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2019年第6期,第46—52页。

④ 叶青、程衍《关于独立监察程序的若干问题思考》,《法学论坛》2019年第1期,第18页。

人大及其常委会和检察机关。一方面,监察机关向人大及其常委会作专项工作报告是对监察机关监督由人大制度下衍生权力监督的主要方式,探索监察专项报告的制度化、法治化,不断完善自身权力运行机制和管理监督制约体系。另一方面,检察机关对监察机关的监督主要聚焦于职务犯罪调查案件的诉讼过程中。检察机关作为法律监督机关,对监察机关开展职务犯罪调查中所涉法律的实体和程序进行监督,保障职务犯罪调查案件实体上严守罪刑法定原则,程序上依法用权。

## (二)拓展监察权监督职能的外延及行权方式

监察权的监督属性拓展需要以权力监督格局和完善监督体系为依托。应当立足于顶层设计对监察权的监督格局,精准把握宏观和微观监督的关键节点。一是监察权微观监督精准定位。进一步拓展纪检监察体制改革的深度,实现纪律监督、监察监督、派驻监督、巡视监督协调衔接,充分释放“监察的监察,监督的监督”。在监督全面覆盖的改革背景下,监察权的全面覆盖顶层设计与我国监督对象的广泛性仍然存在结构失衡,开展直接监督对监察权运行提出挑战,因此,可以借鉴企业刑事合规理论构建公权力合规制度<sup>①</sup>,通过赋予国家机关和党政一把手风险管理的积极义务,将单位负责人承担本单位监管责任制度化,将监察权的微观监督职能延伸至公权力行使的各个领域,形成监察权微观监督权的伸缩。二是监察权宏观监督实践定位需进一步拓展。首先必须明确的是监察权的宏观监督的方式应当是间接性监督,避免突破人大对国家机关监督的界限,充分发挥“监察建议”的特性,通过监察立法将“监察建议”程序化,划分“监察建议”在具体事项中的刚性约束,在对“人”监察上,监察建议由监察法规定是刚性监督。拓展“监察建议”在各机关权力运行中对“事”的审查属性,充分释放人大制度衍生下监察权的监督属性,避免实践中监察权宏观监督立法失据抑或监察权监督滥用之可能。

## (三)创新进一步完善监察权制度及其功能的体制机制改革

### 1.补强监察权在中国政治体制中的地位与功能

作为我国国家机构设置及其运行的基本原则之一的民主集中制,在国家权力运行过程中通过“集中”的方式正向规范权力,同时也反向约束权力。民主集中制的自身脉络体现为,以人民主权为前提,以“谁生谁”、“谁向谁负责”的逻辑链条中的“监督一责任”关系为要义。其一,“以权力制约权力”的理念正是监察权在现代中国治理所承载的重要功能和使命,监督者与被监督者,监督权与被监督的权力(利)需要在互动中达成“平衡”。一方面,权力越是集中就越是要依赖更高权威、高效的监督制度为保障;另一方面,监督权越是厚重便越是要建立“防止过犹不及”的监督机制<sup>②</sup>。其二,把握好了监督权力与被监督的权力(利)间的动态平衡,全国人大常委会通过决定授权监察机关制定监察法规的权限,在制定监察法规中可以设计同时为监督权和被监督的权力(利)提供了“限制性保护”的制度框架。以单向的监察权为例,监察权在中国的政治体制和权力架构中具备天然的保护机制,其具有政治上的高度权威和宪法上的合法性,形成前所未有的强制力,在构建以监察权为中心的“限制性保护”制度中,应从两个层次加以审视:第一个层次,要将监察权限定在必要的限度内,避免权力过于集中;第二个层次,也要保护监察权运行的稳定性,从而更好发挥监察体制改革的效能。

### 2.提升监察权在国家治理变革中的合规性

监察权的基本特质决定了监察权自身发展具有独立的权力产生进化规律可循。其一,增强监察权运行中的独立性。监察权独立行使是监察权发展的基本规律,需要引入监察一体化下的监察官的独立原则。监察权的运行具有中国监督模式的特殊性,在坚持政治性作为监察权运行的首要原则的同时,应当严格区分监察机关内部监察行政事务与监察业务的适当分离改革<sup>③</sup>。其二,提升监察权运行中的专业性。首先,要推进监察人员专业化,监察业务涉及党纪党规、国法,需要监察人员对各项规范正确运用、受到监督,专业化建设是保障监察权独立性、权威性的有力支撑。其次,监察机关内部的权重配置应秉持科学实用的原则根据其各部门业务情况进行配置。根据执纪、执法中监察业务的不同特点,结合党和国家政策变动,设计符合监察业

①孙国祥《刑事合规的理念、机能和中国的构建》,《中国刑事杂志》2019年第2期,第3页。

②张晋藩《中国古代监察机关的权力地位与监察法》,《国家行政学院学报》2016年第6期,第7页。

③刘练军《监察官立法三问:资格要件、制度设计与实施空间》,《浙江社会科学》2019年第3期,第52页。

务的内部权重配置。其三,补强监察权运行中的有责性。监察权是外部他向性权力,对监督者而言提出了更高的要求。谁来监督监督者?目前可以通过两种路径加以强化:第一是强化人大及其常委会对监察权运行的宏观监督,通过定期检查、专项报告的形式对监察权运行进行监督;第二是增强检察机关在监察权运行中的法律监督作用,探索增强检察机关提前介入监察调查活动的制度化安排,通过定期会商、检察建议等形式增强监察权运行的合法性。

## 五 结语

国家监察体制改革的完成并不意味着理论探索和制度建构的终结。国家监察体制改革是在中央作出的重大决策部署和国家治理体系、治理能力现代化的时代背景中提出的,既是事关全局的重大政治体制改革,又是新时代背景下监察权发展的必由方向。监察权的价值定位应在健全党和国家监督体系和宪法制度的整体框架下把握。监察权作为党的领导和人大监督下实现权力监督全覆盖的国家监督权,在国家治理中扮演着重要的角色。监察权的发展须要面向制度规范、法治规范及实践场域。在提升监察权监督职能外延的同时,又要保持制度设计与被监督的权力(利)保障的相当性,加强对监察权运行过程的再监督,健全人大及其常委会对监察机关的监督制衡机制。以此为前提,拓展监察权监督属性定位、监督职权的延伸,使其符合国家监察全覆盖的目标定位和价值期许。未来监察权发展应在坚持权力监督基本属性不变的前提下,纵向上精准构造监察权服务于国家政治权力结构、反腐败治理现代化的国家总目标,尊重从历史逻辑、结构逻辑、功能逻辑对监察权基础理论作出进一步提炼;横向上通过不断实践划定监察权运行中的权力边界,从构建监察权运行实效中的体制机制入手,从多维度积极互动中协同推进其在国家治理能力现代化中的治理效能。

# Logical Cognition and Function Expansion of Supervisory Authority

ZHANG Zhen, HUANG Xin

(School of Administrative Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

**Abstract:** The attribute orientation of supervisory power and the refinement of its development law are the basis of promoting the continuous deepening of national supervisory reform. Since the reform of state supervision system, basic attributes of supervisory power and the dominant characteristics of powers are gradually highlighted. In order to have a positive response to changes of times and the new requirement of the national modernization management and to build national supervision system with Chinese characteristics, the supervisory authority to implement the party's leadership fundamental political purpose should be adhered to. Meanwhile, supervision power should be taken as a statutory power under the constitutional system. Supervision over the "person" should be given priority to with supervision over the "thing" as complementary in the development of supervisory authority. By gradually expanding the extension of supervision power through the practice of the rule of law, and by innovating the operating system and mechanism of supervision power, the exercise of supervisory power will be more law-based and standardized, and timely and dynamic adjustments will be made in line with the modernization of national governance.

**Key words:** supervisory authority; Supervision Law; modernization of national governance; supervisory system reform; Party and state supervision system

[责任编辑:苏雪梅]